Bogotá, D. C., miércoles, 1 de julio de 2026

Vigencia: 2026 - Consecutivo: ASO-D-1396	
Vigencia	2026
Consecutivo	ASO-D-1396
Asunto	INTERVENCIÓN DE ASOCAPITALES CON OCASI&Oacu.
Fecha de Radicación	01/07/2026-04:07 PM
Destinatarios Externos	NATALIA ÁNGEL CABO - MAGISTRADA PONENTE-(BO.

Doctora
NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada ponente
Sala Primera de Revisión
Corte Constitucional
salasrevisionc@corteconstitucional.gov.co
Ciudad

Asunto: Intervención de Asocapitales con ocasión del traslado de pruebas recibidas en virtud del auto de pruebas del 25 de marzo de 2026, puestas a disposición mediante el Oficio OPT-C-351-2026.
Caso: Crisis de los centros de detención transitoria en Riohacha.
Referencia: Acción de tutela T-10.941.167.
Accionante: Procurador 138 Judicial II Penal de Riohacha.
Accionadas: Alcaldía de Riohacha, Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y la Dirección del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) de Riohacha.

Respetada doctora Ángel:

Yo, Nicolás Otero Álvarez, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía n.º 1 032 466 466 y portador de la tarjeta profesional n.º 336 900 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en virtud del poder que me confirió Andrés Santamaría Garrido, identificado con la cédula de ciudadanía n.º 94 499 269, en su calidad de Director General de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), me permito presentar, dentro del término de tres (3) días hábiles otorgado en el Oficio OPT-C-351-2026 del 26 de junio de 2026, pronunciamiento respecto de las pruebas, respuestas e intervenciones puestas a disposición en virtud del auto de pruebas del 5 de junio de 2026.

1. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

1) Mediante el Oficio OPT-C-351-2026, esa Corporación puso a disposición de los intervinientes las pruebas recabadas en virtud del auto del 5 de junio de 2026, entre ellas el concepto técnico rendido por el señor Carlos Medina Ramírez y el informe rendido por el Departamento de Policía Guajira (DEGUA) de la Policía Nacional, identificada con el radicado GS-2026-056039-DEGUA.

2) En este pronunciamiento, Asocapitales reitera la tesis central expuesta en su intervención anterior, del 12 de mayo de 2026: la situación de la Instalación

Transitoria para Personas Privadas de la Libertad (ITPPL) de Riohacha no constituye una anomalía local imputable a la desidia de la Administración Distrital, sino la manifestación de una *falla estructural* de la política criminal del Estado.

3) En consecuencia, la solución constitucional al caso objeto de litigio no reside en órdenes individuales dirigidas al Distrito de Riohacha, sino en la estructuración de un mecanismo de financiación concurrente del nivel nacional.

4) Como se demostrará a continuación, lejos de desvirtuar esta tesis, tanto el concepto del señor Medina como la intervención de la Policía Nacional le sirven de fundamento fáctico y normativo.

2. PRONUNCIAMIENTO FRENTE AL CONCEPTO DEL SEÑOR CARLOS MEDINA RAMÍREZ

El concepto del señor Medina constituye un aporte juicioso y bien documentado al debate, cuyo diagnóstico estructural Asocapitales comparte en lo medular. No obstante, desde nuestra perspectiva gremial, algunas de sus conclusiones merecen precisión, y otras —antes que oponerse a la postura de esta Asociación— la robustecen. Procede, por tanto, deslindar unas de otras.

2.1. El sofisma de la voluntad política: la competencia es ejecutable únicamente sobre una base fiscal

El concepto sugiere que la diferencia entre las entidades territoriales que han avanzado en el cumplimiento de la orden séptima y aquellas que no lo han hecho radica en «la voluntad política por asumir la responsabilidad frente a la seguridad y la justicia de sus ciudadanos». Asocapitales disiente respetuosamente de la lectura que erige la voluntad política en factor explicativo principal, pues incurre en un error técnico de comparación que el propio concepto desmiente pocas líneas antes.

En efecto, el señor Medina reconoce de manera inequívoca que «las diferencias en términos de infraestructura y capacidades son evidentes, las definen las capacidades presupuestales de los entes territoriales». La afirmación es dirimente: si son las capacidades presupuestales las que definen las diferencias, entonces la variable explicativa no es la disposición o el ánimo de los gobernantes, sino la disponibilidad real de recursos. Los casos de Bogotá y Medellín, lejos de probar que «solo falta voluntad», prueban precisamente lo contrario: que la competencia en materia carcelaria únicamente resulta ejecutable cuando existe un recaudo fiscal robusto que la soporte.

Comparar al Distrito de Riohacha con Bogotá y Medellín constituye, por tanto, un error metodológico. Bogotá y Medellín son distritos de categoría especial, dotados de ingresos y capacidad de endeudamiento que les permiten financiar con recursos propios proyectos como el Centro Especial de Reclusión o la Cárcel Metropolitana para Sindicados. Riohacha, en contraste, es una entidad territorial de categoría inferior, estructuralmente dependiente

del Sistema General de Participaciones en más del 85 % de sus ingresos, con destinación específica que impide su aplicación al gasto carcelario, y desprovista de rentas cedidas o transferencias del orden nacional para este fin. Aplicar a una y otra el mismo estándar de exigibilidad, prescindiendo de su asimétrica capacidad fiscal, desconoce el principio de igualdad material (artículo 13 superior) y el mandato de distribución de competencias conforme a la capacidad real de cada entidad (artículos 288 y 356 superiores).

Los logros que el concepto atribuye a la «voluntad política» de Bogotá —la reducción del hacinamiento «del 172 % en agosto de 2025 al 45,8 % en abril de 2026»— son, antes que un reproche a Riohacha, la demostración empírica de que *la gestión carcelaria presupone músculo fiscal*. Donde hay recaudo robusto, la competencia se ejecuta correctamente; donde no lo hay, la mera exhortación a la voluntad se traduce en una obligación programática vacía. *Riohacha no carece de voluntad: carece de los recursos que la Nación se ha abstenido de transferir.*

De hecho, en el fundamento 69 del auto A-517 de 2026, la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario, y en Centros de detención transitoria señaló que el departamento de la Guajira, entre otros, comparte rasgos objetivos que condicionan la viabilidad real del mandato: i) índices de necesidades básicas insatisfechas que de forma consistente superan el promedio nacional; ii) ausencia histórica de entidades especializadas del nivel territorial para la atención de la población privada de la libertad; y iii) condiciones geográficas o de orden público que elevan de forma exponencial los costos logísticos de cualquier intervención de infraestructura. Esta situación es extensible a su capital, Riohacha.

2.2. La confesión sobre el FONSET: insuficiencia estructural de la fuente de financiación invocada por la Nación

El concepto del señor Medina contiene, adicionalmente, una admisión de notable valor probatorio para la presente causa. Al examinar los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) —fuente que el Gobierno nacional invoca de manera recurrente como mecanismo idóneo para financiar las obligaciones carcelarias de los territorios—, el concepto reconoce que, aun cuando dichos fondos alcanzaron a nivel nacional un monto cercano a los 490 mil millones de pesos en 2024, el 15 % susceptible de destinarse a cárceles equivale a apenas unos 73 mil millones de pesos que, en sus propias palabras, «resultan insuficientes para atender la obligación que se demanda de infraestructura y atención de la población sindicada».

Más aún, el concepto admite que aplicar esos recursos al gasto carcelario «erosionaría la capacidad de las entidades territoriales que ya demandan mayor capacidad para garantizar la seguridad ciudadana». Asocapitales solicita a la Sala valorar esta admisión en su justa dimensión: proviene de un experto convocado por la propia Corte y desvirtúa, desde el interior del diagnóstico del problema, la idoneidad de la única fuente que el nivel nacional ha ofrecido de manera consistente. Si la fuente invocada es a la vez insuficiente y

contraproducente —porque desfinancia la seguridad ciudadana para financiar la custodia carcelaria—, la conclusión resulta obvia: la Nación debe proveer *una fuente de financiación distinta, específica y suficiente*, y no a remitir a los territorios a un mecanismo inadecuado. Como se advirtió en nuestra última intervención, tal deber se desprende directamente del carácter unitario de la república.

En otras palabras, no nos encontramos ante un problema de «priorización en la agenda local», como lo sugiere el Documento CONPES 4157 de 2025, sino ante la inexistencia material de una fuente de recursos idónea. Las entidades territoriales no pueden priorizar lo que no pueden financiar.

2.3. Sobre el temor a la «nacionalización»: la subsidiariedad reforzada no exonera al territorio de la seguridad

El concepto expresa una preocupación legítima: que una eventual «nacionalización» del sistema carcelario libere a los alcaldes de toda responsabilidad, centralice en la Nación variables que históricamente ha gestionado con deficiencia y profundice la crisis en materia de seguridad, justicia y garantía de derechos.

Asocapitales comparte esa preocupación, pero insiste en que debe aplicarse de forma reforzada el principio de subsidiariedad (artículos 1, 287 y 288 superiores). Una cosa es la competencia en materia de seguridad y convivencia ciudadana; y otra, distinta, es la carga prestacional y financiera asociada a la custodia de personas privadas de la libertad por cuenta de decisiones de política criminal adoptadas por la Nación. La primera permanece en cabeza del territorio; la segunda, en tanto la Nación es la productora del riesgo —por ser titular del *ius puniendi*, del diseño legislativo, de la tipificación, de la persecución y de la administración de justicia—, debe ser asumida de manera principal y directa por el nivel nacional cuando se acredita la incapacidad fiscal del ente territorial.

Así entendida, la subsidiariedad reforzada distribuye la carga conforme a quien genera el riesgo y conforme a quien cuenta con la capacidad material para asumirlo. El alcalde de Riohacha no se desentiende de la seguridad de sus ciudadanos; lo que no puede es sufragar, con cargo a recursos inexistentes y en detrimento de la salud, la educación y la atención de la población, una obligación carcelaria cuya demanda no controla.

3. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LA INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL – DEPARTAMENTO DE POLICÍA GUAJIRA

En relación con la respuesta del Departamento de Policía Guajira, Asocapitales considera que sirve para corroborar fácticamente la tesis de la subsidiariedad reforzada que se ha expuesto previamente.

En primer lugar, el Departamento de Policía reconoce que la guarda de personas privadas de la libertad por períodos prolongados «se ha convertido en un desgaste del personal» y que

se trata de funciones «que no están establecidas para cargos en la Policía Nacional sino para el INPEC». Advierte, además, que la «inadecuada infraestructura de instalaciones transitorias que no cumplen con las condiciones de seguridad» afecta el servicio de policía y resta pie de fuerza que «debería estar laborando en la prevención al servicio de la ciudadanía». Esta descripción coincide punto por punto con el concepto del grupo POLCRYMED de la Universidad Nacional de Colombia, allegado al expediente, según el cual tales espacios funcionan como una «válvula de contención» del sistema. *De allí que la conclusión resulte evidente: el modelo actual fracasó y reproduce —en lugar de mitigar— el estado de cosas inconstitucional.*

En segundo lugar, la intervención señala que la Alcaldía de Riohacha «asume» actualmente los servicios de alimentación, servicios públicos y mantenimiento de la ITPPL. Para que no haya lugar a equívocos, se insiste en que —como se acreditó en la intervención inicial— ese esfuerzo —cuyo solo componente de alimentación se estimó en más de 4.300 millones de pesos anuales— se sufraga con cargo a ingresos corrientes de libre destinación estructuralmente deficitarios, en el contexto de una calamidad pública vigente y de una emergencia climática que dejó decenas de miles de damnificados. Que el Distrito haya cubierto una porción de los gastos para evitar un mal mayor no demuestra que pueda hacerlo de manera permanente; *demuestra, al contrario, la asfixia fiscal a la que conduce el modelo vigente*. Inferir «suficiencia» de un sacrificio insostenible equivaldría a premiar la precariedad y a perpetuar la transferencia indebida de la carga.

4. SOLICITUDES

Asocapitales reitera sus peticiones de la intervención del 12 de mayo de 2026, a saber:

> «Primero. Que, al proferir la sentencia de revisión correspondiente al expediente T-10.941.167, las órdenes encaminadas a remediar la situación de las personas privadas de la libertad recluidas en la ITPPL de Riohacha no se dirijan de manera individual y aislada al Alcalde Distrital, sino que se estructuren bajo la forma de un Mecanismo de Financiación Concurrente, en el que el Ministerio de Justicia y del Derecho, la USPEC y el INPEC asuman, de manera principal y directa, la garantía del flujo de recursos necesarios para la alimentación, atención en salud y demás condiciones mínimas de reclusión digna de la población recluida.
>
> Segundo. Que, en aplicación del principio de subsidiariedad reforzada derivado del artículo 288 superior y de la cláusula del Estado social de derecho consagrada en el artículo 1, se reconozca expresamente que la acreditación de incapacidad fiscal manifiesta por parte de una entidad territorial activa de pleno derecho la obligación concurrente y directa del nivel nacional, sin necesidad de gestiones administrativas adicionales por parte de la entidad territorial afectada.
>
> Tercero. Que se ordene al Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la estructuración —en un plazo razonable que esta Corporación determine— de una fuente

de financiación nacional permanente destinada a apoyar a las entidades territoriales en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Sentencia SU-122 de 2022, con criterios objetivos de distribución que atiendan la categoría municipal, la capacidad fiscal real y la magnitud de la población privada de la libertad bajo su jurisdicción.

Cuarto. Que, en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional, se exhorte al Gobierno Nacional a presentar al Congreso de la República las iniciativas legislativas necesarias para revisar el esquema de distribución de competencias y de financiación previsto en los artículos 17 a 21 de la Ley 65 de 1993, con miras a alinearlo con la cláusula del Estado social de derecho y con los principios de unidad estatal, coordinación, concurrencia y subsidiariedad reforzada».

Por las razones expuestas, y evidenciando que la crisis en la ITPPL de Riohacha responde a una falla estructural de la política criminal del Estado, Asocapitales acude respetuosamente ante la Corte Constitucional. Nuestro propósito es proteger la autonomía territorial y la sostenibilidad fiscal de los distritos y municipios frente a cargas que desbordan su capacidad material. Solo a través de la aplicación reforzada del principio de subsidiariedad y la concurrencia financiera directa de la Nación, será posible garantizar el cumplimiento efectivo de los fines esenciales del Estado y la plena vigencia de los derechos de la población privada de la libertad.

Cordialmente,

Abg. Nicolás Otero Álvarez
Director Jurídico
Asocapitales